

第6節 ポストNPMにおける「ガバナンスラボ」への発展可能性

— ナッジの客体から選択主体への意識転換に向けて —

嶋田博子（京都大学公共政策大学院 教授）

1. ポストNPMに至る流れ

1980年代以降、政府に対する不信や苛立ちから、主要国の多くで様々な行政改革が進められた際、新たな教条の中心となったのがNPM（New Public Management）であった。そこでは「行政も経営も基本的に同じもの（administration）」という英米系の発想の下、民間経営の効率性に倣った行政運営を理想に掲げ、契約と競争原理に基づき、国民・住民の利益という結果達成に向けたインセンティブを行政責任者に付与する仕組み（エージェンシー化・アウトソーシング、PFI、政策評価等）が追求された。ここでの国民・住民は、顧客とみなされる一方で、政府によって誘導（ナッジ）されるべき「客体」でもあった。

一方、1990年代末頃からはNPMの限界を指摘する議論も目立つようになり、公共・民主制の本質に立ち返った新たな方策（ポストNPM）が模索され始めた。ポストNPMには多様性があるが、ポリットとブカルトは二方向に大別している（Pollitt & Bouckaert 2017）。一つはNWS（Neo-Weberian State：新ウェーバー型国家）で、民間経営とは異なる国家固有の公権力性を前提に、法令に基づく衡平・包摂の確保を重視しつつ、人々のニーズの多様化に応じて行政を近代化していく官僚制の役割に期待する独仏型の動きである。もう一つはNPG（New Public Governance：新公共統治）で、国家を特別視しないNPMの流れを汲みながらも、企業や政府のみならず住民はじめ多くの利害関係者を取り込む非階層的・水平方向のネットワークを通じた行政運営を重視する。

日本においても、これまで国・地方双方の行政改革に様々なNPM的手法が取り入れられ、そのうち政策評価や目標管理などは既に行政に根付いてきている。ただ、契約というNPMの基本原則自体が効率向上の手段として広い支持を得たとは言い難く、改革の主眼は非公務員化等を通じた人件費削減にあった（Koike 2000、曾我 2013）。その結果、元々小規模だった政府・自治体の人的資源は逼迫しており、行政ニーズに適切に応えるために、NPMに代わる新たな理念の確立が他国にも増して必要な状況となっている。

本稿では、大風呂敷との批判は承知の上で、主体的参加を通じて地域課題の解決を目指すリビングラボを「ポストNPM理念への発展可能性」という視点から考察してみたい。

2. 日本における「行政」観：転換起爆剤としてのリビングラボ？

政府に対する日本人の意識の特徴をみる上で、電通総研・同志社大学による世界 77 カ国調査（2021 年）は非常に興味深い。コロナ禍前の 2019 年 9 月に行われた同調査で、「国民が安心して暮らせるよう国はもっと責任を持つべきか、それとも個人か」という問いに対し、日本では 76.6%の回答者が「国」と答えており（「個人がもっと責任を持つべきだ」は 21.6%）、この数字はエジプト、ヨルダン等に続き 77 カ国中 5 番目に高い。また、自由と安全のどちらが重要かという問いについては、「安全」を選んだ者が 82.3%（「自由」は 13.6%）で 48 カ国中 11 番目（「自由」は 42 番目）と、安全を重視する傾向が強い⁴¹。一方、「権威や権力がより尊重されるのは良いことか」を肯定する回答はわずか 1.9%、77 カ国中最低である。「国民の安全確保には国が責任を持って、しかし高圧的態度は許さない」と総括できよう。

こうした意識は、マイケル・オークショットが 1961 年に述べた民衆統治の姿を彷彿させる。オークショットは、代議制民主主義が「自律した個人による選択・自己決定」という近代固有の価値観の上に成り立っていることを指摘した上で、「大衆人」の気質・価値観はこれとは全く異質だとする。人々が実際に求めているのは「幸福を追求する権利」などではなく「幸福を享受する権利」であり、それを「安全保障」、すなわち（個々人の選好実現に対する恣意的介入からの保護ではなく）「自己決定という重荷から解放してくれる社会的保護装置のなかで生きる権利」とみなしている（オークショット 2013：231、佐伯 2022）。こうした人々が求めるのは、願望どおりの状態を黙って実現してくれる政府であり、自律的な討議による選択とその帰結の共有とを柱とする議会制民主主義の理念とは真っ向から対立する。

近年の政治学の主流となってきた **Principal-Agent** 論は、いうまでもなく自由な近代的経済人同士の契約を前提とする。しかし、上記の「民衆統治」の実態にこの P A 論を機械的に当てはめると、人々の安全確保が実現しなければ、保護責任者であるべき政府の逸脱や怠慢を一方向的に責める風潮を煽る効果が生じてしまう。

この点で、2015 年に日本とニュージーランドの市民に対して山本清がオンラインで行った自治体運営実態調査（山本 2022：123-125）も示唆に富む。行政サービスとの関係で市民の自己認識を訪ねたところ、日本では「財源負担者」との回答が最も多く（41.9%）、続いて「サービス受給者」（33.4%）、「顧客」（25.0%）、

⁴¹ こうした国民の意識差の理由については、行政側の慣行（複数選択肢の提示の有無等）の影響など、歴史的経緯も踏まえた考察を深める必要がある。

「パートナー」(15.4%)の順となる⁴²。NPM改革が謳われて20年以上が経過した時期でも、市民は自らを「顧客」というより「費用負担者」とみなしているため、「行政が万全のサービスを提供しないのは、我々の金を無駄遣いしているせいだ」という譴責につながりやすい。

しかし、選挙で多数の支持を得た要求であっても、それが実現可能かどうかは別途検証を要する。1980年から30年以上にわたり、欧米を中心とする12カ国の行政改革を追跡調査してきた上記ポリットら(Pollitt & Bouckaert 2017)は、現代を「緊縮・窮乏(austerity)の時代」と表現し、改革理念がどうあれ、まずは資源不足や人口減少、気候変動等という制約の現実を踏まえるべきと指摘した上で、今後の各国官僚制の共通課題として、若手主体のコンパクトな体制への切替え等が不可避とする。一方で、官僚制改革ばかり追求するのではなく、政治家に対し課題対応の資質があるかも問うべきとする(185)。

資源の制約が強まった状況下では、ぶつかり合う多様な価値・要求の間で優先順位をつけ、「どれを断念するか」を決める作業が不可避となる。これは官僚制の守備領域ではなく、痛みを伴う選択を国民に求める役割は政治家が担わなければならない。しかし、上述77カ国意識調査は、そうした選択の問いかけが現在の日本では国民に容易に受け入れられないことを示している。

身近な生活課題の解決に向けて、住民、企業、大学等が決定当事者として行政と協働するリビングラボは、こうした現状の転換に向けた起爆剤となり得る可能性がある。どんな課題解決であれ、そこでは制約条件を見据えて「何を断念するか」という決断を伴うことが多い。参加住民にとっては、従来型の「行政に物申す」住民参加を超えて、実践当事者の立場に身を置く機会となる。「自己決定の重荷からの解放」「安全という結果だけの享受」(オークショット)という思考に長年慣れてきた者であっても、主体的個人としての自らの選択責任に気づくきっかけとなるのではないか。

3. 企業の変化：社会的価値創出の責務浸透

こうした選択責任者としての意識転換の可能性を考える上で、住民と並ぶリビングラボの主要アクターである企業の近年の変化も注目に値する。

コーポレートガバナンス(企業統治)は、株主の利益最大化に向けた経営者への監視という文脈で論じられることが多いが、実際には、株主のみならず顧客、従業員、取引先、さらには地域社会住民などを含むあらゆる利害関係者の利益や立場を尊重するという企業の社会的責任(Corporate Social

⁴² ニュージーランドで最も多いのは「財源負担者」(67.6%)で日本と同じだが、「顧客」(66.7%)が拮抗し、「サービス受給者」(56.4%)「パートナー」(26.3%)で、よりNPM的な色彩が強い。

Responsibility:CSR)と密接に結びついている。NPMの逆ベクトルで、民間経営が行政理念に近づく動きととらえることもできよう。

CSRが問われ始めたのは、公害や人権問題への企業の取り組み姿勢が問われた1960年代の米国に遡るが、途上国における児童労働搾取などの問題発覚を経て次第に体系化され、「より良い社会を作るための責任ある企業行動」に向けた指針や基準が示されるようになった。当初は企業イメージや知名度向上に向けたメセナなど、あくまでも営利活動の一環という色彩が強かったが、より積極的に「公益貢献を目指すことが企業の経済的成功の道」として、共通価値の創造(Creating Shared Value:CSV)を掲げるマイケル・ポーターらの主張も現れている(手塚2017:198)。CSRの国際規格であるISO26000やCSR報告書作成の手引きであるGRI(Global Reporting Initiative)ガイドラインなどに沿って、自社を「社会的価値を創設する組織」と定義し、「豊かな社会の発展への貢献」「次世代育成への貢献」「環境保全」などを正面から打ち出す企業が多くなっている。また、役員についても独立社外取締役の増強が進み、不正行為の防止にとどまらず、多様なステークホルダーの立場から経営に助言する役割も重視されている(経産省2020)。

ただ、日本企業の変化は、20年以上かけて適切な企業統治に向けて試行錯誤してきた英国などと違い、2015年の改正会社法施行、東証プライム上場企業では社外取締役比率を3分の1以上にするよう要請する指針など、ソフトローを含む制度改正という外圧の結果という面が強い。CSR関連の投資額は未だ欧州や米国に大きく劣後しており、今回の横浜市ヒアリングでも、「大企業では、CSR担当以外の部署にまで意識が広く浸透しているわけではない」との指摘があった(資料7)。とはいえ、「営利企業は慈善団体ではない」「法やルールさえ守れば、あとは利益を上げる責任のみ」という発言が公の場でも珍しくなかった2000年代初頭を思えば、この間の価値基準の急転換は驚くばかりである。

企業統治が変化する中、若い世代の企業に対する意識や期待はさらに速いペースで変化している。50代以上の世代には、「公益を背負う主体はあくまで行政。特定の企業に任せると私益追求となるのでは」という警戒感が強いが、筆者の身近にいる学生たちは、国や自治体の非効率性や縦割り体質などに厳しい見方をしている一方、公共の担い手を広くとらえ、企業の公益貢献に強い期待をかける傾向がある。その結果、「短期ローテーションで様々な分野に配置される国や地方自治体に入るより、自分が大事だと思ふ領域に特化して社会貢献できるから」という理由で企業を選ぶ学生も増えている。

企業側にとってリビングラボへの参画は、社会貢献の発信、ガバナンスへの信頼確保のみならず、有為な人材の誘致という点でも、メリットはますます大きくなっている。

4. 「リビングラボ」から「ガバナンスラボ」へ

上述のとおり、社会貢献に向けた企業の行動変化には、統治をめぐる制度改正も大きく寄与している。一方、一般の人々にとっては、政策評価・情報公開など「参加」「監視」の手段は増えたものの、社会的価値創出の当事者になることまでを促す直接的な制度改正は見当たらず、依然として敷居が高い。オークションが60年以上前に看破した通り、多くの人は、自由な主体として選択する重荷を背負うより、安全や娯楽（パンとサーカス）という出来合いの果実を与えられる状態を好む。社会的問題の解決に参画することを促すには、何らかの人為的な仕掛けを要する。

2017年3月に総務省に提出された「主権者教育の推進に関する有識者会議とりまとめ」（座長・佐々木毅東京大学名誉教授・公益財団法人明るい選挙推進協会会長）には以下の記述がある（抜粋）。

- 日本は、国の内外に関わる諸問題について、様々な決定をしなければならない時期に来ており、若者だけではなく、子供から高齢者までのあらゆる世代の国民には、日本を支える主権者として、情報を収集し、的確に読み解き、考察し、判断を下せる政治的リテラシー（政治的判断能力）を醸成することが重要であり、様々な機会を通じた不断の取組が必要となる。
- このような主権者の育成は、小さい頃から意識を醸成していくことが肝要である。…子供から大人に至るまで、学び続ける主権者を育成することが必要である。その内容も、知識学習や体験学習にとどまらず、「自ら考え、判断する学習」の取組を進めていくべきである。
- さらに、考える力を醸成しても、世の中の事象に関心を持てる力を養わなければ、社会参加、政治参加も進まない。この点、最も身近な社会といえる地域の問題に取り組むことにより、自分なりに捉えて、その解決策を考え、実際に行動していくことで、社会との関わりを実感し、関心を高めていくことができるようになると考えられる。

上記報告書では、自身の生活や地域等の身近な問題への関与が、最終的には社会全体への参加、政治参加につながっていくという期待が示されている。

こうした当事者としての関与に向けた具体的方策として、司法分野では既に裁判員制度という先例がある。2009年5月の導入当初、この制度は長年にわたる陪審員制度の歴史を持つ国々と違って日本には馴染まないとの批判もあったが、今や一般国民が刑事裁判に関与することは見慣れた風景となりつつある。また、政治に関しては、選挙を補完・代替するくじ引き制の導入が真剣に論じられ、地方自治体ではそれに近い取り組みも始まっている⁴³。特定の職業層（プロ）だけでなく、誰もが責任者側になり得る仕組みの導入は、「あの人たち」と

⁴³ <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20221004/k10013840071000.html>

「私たち」との分断の防止に役立つだろう。

この点、リビングラボは、行政分野における「最も身近な社会といえる地域の問題」への取り組みそのものである。施策の中心は、特産品の売り出し、公立施設の建て直し、高齢者の安全確認、生活の情報化など、身近な行政サービスの充実であるが、こうした課題を検討する過程では、利用可能な物的・人的資源の限界や、少子高齢化や地球環境悪化など各自治体が直面する危機もおのずと視野に入ってくる。リビングラボをきっかけに、地域のみならず国や国際社会が抱える問題が自分ごととして意識されるようになれば、直接扱っている施策を超えた広がりが生まれる。とりわけ「自分がアイデアを出すことでより望ましい政策が実現した」という成功体験は、たとえ小さなものであっても、その後の政府への関わり方に影響を与えないはずがない。統治当事者たる自覚の醸成に向けた実験室（ガバナンスラボ）としての効果である。

5. ポピュリズム防波堤としての機能

多くの先進国でみられる代表制民主主義への攻撃の背景には、人々の生活不安がある。この状況下では、安全願望の実現を阻んでいるわかりやすい「敵」を指さし、そこへの憎悪を掻き立てるポピュリズム政治がはびこりやすい。

しかし、民主制国家における国民とは、出資者・受益者・顧客あるいはナッジの客体である以前に、共同決定の主体者である。「あの人たち（政府）」を感情的に批判するよりも、自分たち自身が何をすべきかを考える方がより良い結果をもたらすことが、近年、様々な方向から指摘されるようになっている。

たとえば、ピエール・ロザンヴァロン（仏）は、不満のある市民は単純な悪玉陰謀説に流れやすいことを指摘しつつ、ただ選挙で票を投じてあとは政治任せとするのではなく、政治家への日常的監視を続けるとともに、複雑で不快な真実を伝えられても激昂せず耳を傾ける覚悟が必要であることを説く。ノーベル経済学賞受賞者であるジャン・ティロー（仏）も、政府をただ批判する者には、「自分がその立場ならばどう対応するか」と立ち止まって考えるよう求め、研究者に対しても、良き社会に貢献する実践を求める。また、サミュエル・ワークマン（米）は、現代官僚の持つ資源は（従来の「情報優位性」に代わる）「情報への注意力」であるとした上で、その資源の有限性ゆえに、政治家や人々から特定事項への要求が突出すれば、他の本質的業務への対応はそれだけ疎かになることを指摘する。

こうした視点からリビングラボを見ると、少なくとも二つの点で、ポピュリズム政治の台頭に対抗する効果があるのではないかと考えられる。

一点目は、官僚であれ誰であれ万能知を有する者はおらず、行政にも失敗は当然あり得るという認識の浸透である。しばしば批判される「行政の無謬性神

話」は、官僚の保身の産物であるだけでなく、人々の保護願望、行政に対する過剰な期待・要求の反映でもある。真摯に努力したにもかかわらず目的が達せられなかったなら、謝罪に時間を割かせるよりも、リカバリー策の早急な実施に精力を傾けさせる方が生産的である。自身が決定責任者の一人となる経験は、これを肌感覚で納得することにつながるだろう。

二点目は、手段と達成目標とを峻別する認識の共有である。法令改正や組織新設は、しばしば華々しい「実績」として政治家に利用されるが、これらは一定のスキルと資源さえあれば公務員ならば必ず実現できる。しかし、本来、問われるべきは、少子化防止や社会のデジタル化などといった「本来目的」の達成度合であり、組織や法令を変えたからといって自動的についてくるものではない。費用対効果を考えれば、現行枠内での改善に資源を投入する方が有効なこともあるため、「枠組み維持＝抵抗勢力」という構図は必ずしも成り立たない。そうした結果本位の思考方法が共有されることで、無用なパフォーマンスに代わり、地味であっても最も費用対効果の高い政策が選択されやすくなるだろう。

他方、今後のリビングラボに、身近な行政サービスの改善にとどまらず、ガバナンスラボの役割まで託そうとする場合には、住民や企業の関わり方について、民主主義原理に照らしたいくつかの留意も必要になってくる。

まず、当事者の選定については、特定の住民だけが参加する状態が続けば、従来の政府・自治体と同じく、一般の住民を「ナッジされる客体」とみなすことになってしまい、「我々」と「あの人たち」との分断解消にはつながらない。あくまでも自由な参加を大前提としつつ、より開かれた形に向けて、固定化や排除を防ぐ配慮が必要となる。また、どのような形であれ参加した者は、正規の肩書を持つかどうかにかかわらず法令遵守や説明責任を担う立場となることにつき、一層の理解の徹底も求められる。

さらに、リビングラボの本旨は緩やかなつながりにあり、自由な離脱ができる場であるとはいえ、その影響が広がれば広がるほど、「うまくいかなければ、後の始末は行政で」という姿勢では深刻な問題も生じかねない。強制は避けながら、施策の継続性・安定性を確保するための工夫も必要となる。

6. むすび：ポストNPMにおけるリビングラボ

最後に、冒頭に述べたとおり、こうした共創型のリビングラボがポストNPMの中でどう位置づけられるかを考察してみたい。

NPMの基本が「顧客」としての要求実現であったとすれば、ポストNPMの特徴は、住民・国民の主体性にある。リビングラボが、開かれたネットワークを重視するNPGの系譜に属することは誰の目にも明らかであろうが、意外なことに、NWSとも実は親和性が高い。短期的利得で誘導される官僚や住民

を想定するNPMとは対照的に、全ての人々の衡平・包摂に向けた官僚制の専門知を重視するNWSは、行政目標に対する国民の価値観共有と信頼を不可欠の要素とするからである。資源制約下での取捨選択を自分ごととして実体験した人々は、官僚制を「あの人たち」として敵視するのではなく、「自分がその立場ならもっとうまくできるか」という視点から、民主体制の当事者たる自覚を持って、建設的な監視と支援を行っていくこともできるだろう。企業の意識が（日本の場合は多分に制度的圧力からとはいえ）ここ20年で急転回したことを思えば、人々の意識も固定的なものではなく、何かの契機で大きく変わる可能性は十分ある。

個々人が選択の重荷を背負うことを前提とする代議制民主主義は、安逸を求めがちな成熟社会とは相性がよくない。しかし、自らの幸福実現を他者に託した社会の苦い教訓は、古代ローマの時代から枚挙にいとまがない。21世紀に生きる我々には、たとえ牽強付会、論理の飛躍などと笑われようとも、あらゆる機会をとらえて、選択とその帰結を担うことのおかげがえのない価値を発信し続ける責務がある。

参考文献

- Koike, Osamu. 2000. “New Public Management in Japan and Southeast Asian Countries: A Magic Sword for Governance Reform?” Paper presented at the IIAS/Japan Joint Panel on Public Administration, Bologna, Italy, June 21.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert. 2017. *Public Management Reform: Forth edition. Oxford University Press.* (=ポリット、C.、G.ブカールト 2022 (縣公一郎・稲継裕昭監訳)『行政改革の国際比較－NPMを超えて』ミネルヴァ書房)
- Shimada, Hiroko Logie. 2023. “Will the Neo-Weberian State be a Model for Re-reforming the Japanese Civil Service?: Some Thoughts on ‘Max Weber and the Neo-Weberian State’”. *Max Weber Studies. Special Issue Vol.23 (1)*. pp. 67-77.
- Workman, Samuel, Bryan Jones and Ashley Jochim. 2010. “Policymaking, Bureaucratic Discretion and Overhead Democracy”. *Oxford Handbook of American Bureaucracy.*
- オークショット、マイケル 2013 (添谷育志、中金聡訳)「代議制デモクラシーにおける大衆」『歴史について、およびその他のエッセイ』風行社
- 北川哲雄編著 2017『ガバナンス革命の新たなロードマップ』東洋経済新報社
- 経済産業省 2020 ニュースリリース 7月31日『社外取締役の在り方に関する実

- 務指針』を策定しました」<https://www.meti.go.jp/press/2020/07/20200731004/20200731004.html>
- 佐久間信夫編著 2017『コーポレート・ガバナンスの国際比較』ミネルヴァ書房
- 佐伯啓思 2022「民主主義がはらむ問題」朝日新聞 12月24日朝刊
- 嶋田博子 2022『職業としての官僚』岩波書店
- スウェーデン市民社会庁 2021（両角達平・リンデル佐藤良子・轡田いずみ訳）
『政治について話そう！：スウェーデンの学校における主権者教育の方法と
考え方』アルパカ社
- 曾我謙悟 2013『行政学』有斐閣
- ティロール、ジャン 2018（村井章子訳）『良き社会のための経済学』日本経済
新聞出版社
- 手塚貞治編著 2017『コーポレートガバナンスの基本』日本実業出版社
- 電通総研・同志社大学 2020「人々の価値観変容と“クオリティ・オブ・ソサエテ
ィ”の行くえ」 <https://institute.dentsu.com/articles/1037/>
- 2021「第7回『世界価値観調査』レポート：最大77カ国調査から浮かび
上がった日本の特徴」 <https://institute.dentsu.com/articles/1706/>
- 野口雅弘 2011『官僚制批判の論理と心理 - デモクラシーの友と敵』中公新書
- 宮迫純一 1999『ビジネス倫理学の展開』晃陽書房
- 2009『道徳的主体としての現代企業—何故に、企業不祥事が繰り返される
のか—』晃陽書房
- 山本清 2022『これからの政策と経営』公人の友社
- 吉田徹 2021『くじ引き民主主義：政治にイノベーションを起こす』光文社
- ロザンヴァロン、ピエール 2017（嶋崎正樹訳）『カウンター・デモクラシー』
岩波書店
- 2020（古城毅他訳）『良き統治』みすず書房